

Kapitel 2

Frieden durch Recht

Eckart Conze

Die Sicherung des Friedens und die Achtung der Menschenrechte gehören zu den konstitutiven Elementen des Artikels 1 der UN-Charta von 1945, in dem die Ziele der Weltgemeinschaft definiert werden. Als die Charta am 24. Oktober 1945 in Kraft trat – beschlossen hatten sie die 50 Gründungsstaaten der Vereinten Nationen bereits am 26. Juni 1945 – war nahezu zeitgleich, am 20. Oktober 1945, in Berlin der Prozess gegen die deutschen Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärtribunal eröffnet worden. Ab dem 21. November 1945 tagte dieses internationale Militärgericht in Nürnberg. Das internationale Tribunal, ein historisches Novum, war von der Idee geleitet, durch die strafrechtliche Verfolgung und Ahndung von – deutschen – Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ganz im Sinne der UN-Charta zur Sicherung des Friedens und der Menschenrechte beizutragen. Die zeitliche Koinzidenz ergab sich aus der Zielsetzung der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, eine neue, friedliche Weltordnung auch mit den Mitteln des Rechts zu schaffen.

Obwohl die Vollversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 95/I vom 11. Dezember 1946 die dem Internationalen Militärtribunal zugrunde liegenden Prinzipien eines internationalen Strafrechts bekräftigte und die UN-Völkerrechtskommission (*International Law Commission*) diese „Nürnberger Prinzipien“ bis 1950 ausarbeitete und ausformulierte, verhinderten doch die machtpolitische Eskalation des Ost-West-Konflikts und der sich in den Folgejahren herausbildende antagonistisch-konfrontative Charakter des internationalen Systems eine Umsetzung

Prof. Dr. Eckart Conze ist Professor für Neuere Geschichte an der Philipps-Universität Marburg und Stellvertretender Geschäftsführender Direktor des Forschungs- und Dokumentationszentrum Kriegsverbrecherprozesse an der Philipps-Universität (ICWC). Bei diesem Beitrag handelt es sich um die leicht veränderte und gekürzte Fassung eines Aufsatzes, der zuerst erschienen ist in Dülffer und Loth 2012.

E. Conze (✉)

Fachbereich Geschichte und Kulturwissenschaften, Seminar für Neuere Geschichte,
Philipps-Universität Marburg, Wilhelm-Röpke-Str. 6 C,
35032 Marburg, Deutschland
E-Mail: conze@uni-marburg.de

beziehungsweise Anwendung der „Nürnberger Prinzipien“. Erst mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts seit 1990 gewannen Entwicklung und Institutionalisierung von Völkerstrafrecht – durchaus im Rekurs auf die Jahre um 1945 – eine neue Dynamik, die nach der Errichtung der so genannten „Ad-hoc-Tribunale“ für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda (in ihrer limitierten Zuständigkeit für eine spezifische Konstellation dem Nürnberger Tribunal nicht unähnlich) im Jahr 1998 im Römischen Statut zur Errichtung eines permanenten Internationalen Strafgerichtshofs, der vier Jahre später in Den Haag seine Arbeit aufnahm, ihren vorläufigen Höhepunkt fand. Durch diese Entwicklung ist die Anwendung völkerstrafrechtlicher Normen zu einem zentralen Thema der internationalen Politik geworden. Die Geschichte der völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit reicht jedoch bis ins 19. Jahrhundert zurück, und sie ist über weite Strecken verbunden mit der Entwicklung des internationalen Systems und der internationalen Politik. Darüber hinaus wirft die Geschichte des Völkerstrafrechts und der Völkerstrafrechtspolitik ein Licht auf die rechtliche Dimension internationaler Beziehungen, die in ihrer historischen Entwicklungsdynamik jenseits der Rechtsgeschichte im engeren Sinne bislang allenfalls in Ansätzen, sicher aber nicht systematisch behandelt worden ist.¹

Die geschichtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Völkerstrafrecht darf die im engeren Sinne rechtshistorische Entwicklung zwar nicht ausblenden, sie darf sich jedoch nicht darauf beschränken.² Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der folgende Beitrag zunächst und gleichsam einleitend mit der Entstehung, Entwicklung und Anwendung von Völkerstrafrecht in der Leitperspektive der Verrechtlichung internationaler Politik. Danach aber und vor allem beleuchtet er die Geschichte des Völkerstrafrechts seit dem 19. Jahrhundert und akzentuiert dabei insbesondere die Wechselbeziehung zwischen der Dynamik internationaler Politik und den Konjunkturen völkerstrafrechtlicher Normbildungsprozesse. Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei das Schlagwort „Frieden durch Recht“, das sowohl als Imperativ und als Prämisse politischen Handelns die Geschichte des Völkerstrafrechts und der Völkerstrafrechtspolitik durchzieht als auch als These eine kritische Auseinandersetzung mit der Bedeutung des Völkerstrafrechts in der internationalen Politik leiten kann. Denn auch die Beschäftigung mit Völkerstrafrecht und Völkerstrafrechtspolitik wird wie die wissenschaftliche Beschäftigung mit Außenpolitik und internationalen Beziehungen allgemein – und dies nicht nur in der Perspektive einer Historischen Friedensforschung – durch den Anspruch bestimmt, Aussagen zu gewinnen über internationale Stabilität und die Möglichkeit(en) der Herstellung einer internationalen Ordnung ohne Krieg.³

¹ Völkerstrafrechtspolitik sei im Folgenden verstanden als jedes politische Handeln (kommunikatives Handeln, Entscheidungshandeln), das das Völkerstrafrecht, seine Normen sowie ihre Entwicklung und Anwendung zum Gegenstand hat. Der Begriff taucht auch auf bei Kreß 2006, S. 14, wird dort aber nicht definiert.

² Rechtshistorische Überblicke bieten in knapper Form (deutschsprachig, aber mit Hinweisen auf die wichtigste internationale Literatur) die einschlägigen juristischen Kompendien zum Völkerstrafrecht, beispielsweise Safferling 2011, S. 44–67; oder Werle 2003, S. 1–28. Ausführlicher: Ahlbrecht 1999.

³ Vgl. Dülffer und Niedhart 2011, S. 9.

2.1 Frieden durch Recht und Verrechtlichung

Im Römischen Statut von 1998 wurde dem Völkerstrafrecht die grundsätzliche Zielsetzung zugewiesen, „den Frieden, die Sicherheit und das Wohl der Welt“ zu schützen.⁴ Damit wurde es in das System der Vereinten Nationen integriert und mit den gleichgerichteten Interessen der in den Vereinten Nationen organisierten Völkergemeinschaft verknüpft. Es ist kein Zufall, dass die internationale Kodifizierung völkerstrafrechtlicher Normen in eine Entwicklungsphase der Vereinten Nationen fiel, die durch erweitertes Verständnis von Frieden und Sicherheit charakterisiert ist. Dieser erweiterte Friedensbegriff bezieht sich nicht nur im engeren Sinne auf die Abwesenheit militärischer Auseinandersetzungen zwischen Staaten, sondern auch auf die Zustände innerhalb eines Staates.⁵ Parallel dazu steht im Zentrum eines erweiterten Verständnisses von Sicherheit nicht nur die primär militärische Sicherheit von Staaten und insbesondere ihre territoriale Integrität, sondern auch die Sicherheit des Individuums. In den Vereinten Nationen wird seit den 1990er Jahren dafür der Begriff *Human Security* verwandt. Der *Human Development Report* der UN von 1994, das erste offizielle UN-Dokument, in dem der Begriff auftauchte, definierte *Human Security* als „*safety from the constant threats of hunger, disease, crime and repression. It also means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of our daily lives – whether in our homes, in our jobs, in our communities or in our environments.*“⁶ Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, beispielsweise durch die Denkfigur der *Human Security*, spiegelt den Bedeutungsgewinn der – individuellen – Menschenrechte in der internationalen Politik. Ihm korrespondieren verstärkte Anstrengungen zum Menschenrechtsschutz, also zum Schutz des Individuums durch die internationale Gemeinschaft.

Die aufeinander bezogene Dynamik von Menschenrechtsschutz und Völkerstrafrecht in der allerjüngsten Vergangenheit ist unverkennbar. Man griffe aber zu kurz, in ihr lediglich eine gegenwartsnahe Entwicklung zu sehen. Vielmehr zeigen schon die frühen Versuche der Entwicklung völkerstrafrechtlicher Normen und einer völkerstrafrechtlichen Gerichtsbarkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf ihrer Begründungsebene diesen Konnex. Wenn das humanitäre Völkerrecht, so wie es sich seit der ersten Genfer Konvention von 1864 zunächst als Kriegsvölkerrecht entwickelte, auf den Schutz des Einzelnen (in und durch Kriegshandlungen) abzielte und entsprechende Regeln aufstellte, dann erhob sich die Frage nach Sanktionen bei Regelverstößen. Dieser Logik folgte beispielsweise die Initiative Gustave Moyniers, des Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, der 1872 die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs vorschlug.⁷ Ein aus völkerrechtlichen Normen abgeleiteter Schutz des Individuums und eine entsprechende individuelle strafrechtliche Verantwortung bei Normverletzungen konstituierte

⁴ Präambel, IStGH-Statut, Abs. 3. S. dazu auch Contag 2009.

⁵ Vgl. Werle 2003, S. 32 f.

⁶ Human Development Report 1994 (UN), S. 3. Vgl. dazu auch Zwierlein und Graf 2010, S. 7-27, sowie Daase 2009, S. 137–153.

⁷ Moynier 1872, S. 122–131; vgl. dazu ausführlich Segesser 2010, S. 90–95.

nicht nur das rechtliche Novum des Völkerrechtsverbrechens, sondern implizierte in der international und völkerrechtlich legitimierten Strafverfolgung eines Einzelnen auch eine „neue Qualität des Völkerrechts, das sich nicht mehr auf die Regelung echter zwischenstaatlicher Angelegenheiten beschränkt, sondern das tief in den staatlichen Innenraum eingreift.“⁸ Zu den berühmtesten Passagen des Urteils von Nürnberg vom 1. Oktober 1946 zählt der Satz: „Verbrechen gegen das Völkerrecht werden von Menschen und nicht von abstrakten Wesen begangen und nur durch die Bestrafung jener Einzelpersonen, die solche Verbrechen begehen, kann den Bestimmungen des Völkerrechts Geltung verschafft werden.“⁹ Völkerstrafrecht durchbreche, so hat es schon 1952 Hans-Heinrich Jescheck, der Doyen des Völkerstrafrechts in Deutschland, formuliert, den „Panzer der staatlichen Souveränität“.¹⁰ In der Perspektive der Internationalen Geschichte ist mit dem Spannungsverhältnis zwischen Idee und Praxis staatlicher Souveränität einerseits und dem Durchbrechen von Souveränität als Anspruch und Wirkung des Völkerstrafrechts andererseits eine gerade für die Internationale Geschichte wichtige Analysedimension benannt.

Historiker der internationalen Beziehungen haben die Dimension des internationalen Rechts lange Zeit vernachlässigt. Die wenigen Ausnahmen, darunter in der deutschsprachigen Forschung die wichtigen Studien von Jost Dülffer oder Jörg Fisch, bestätigen die Regel.¹¹ Mit der Geschichte des internationalen Rechts beschäftigten sich in erster Linie Rechtswissenschaftler.¹² Die Marginalisierung rechtlicher Entwicklungen in der internationalen Sphäre ist dabei gerade im deutschen Wissenschaftsraum eng verbunden mit einer Geringschätzung der Bedeutung des internationalen Rechts in der internationalen Politik und für außenpolitisches Handeln. Idee und Realität des autonomen nationalen Machtstaats, so wie er sich im 19. Jahrhundert ausbildete, waren eng verbunden mit einer sowohl wissenschaftlich als auch politisch einflussreichen, ja dominierenden Haltung, die dem Völkerrecht und seinen Normen einen nur geringen Einfluss auf das außenpolitische Handeln von Staaten zubilligte, wenn sie nicht sogar wie die Schule der „Völkerrechtsleugner“ auf Grund der „unbeschränkten Souveränität“ des Staates jegliche rechtliche Beziehungen zwischen den Staaten für unmöglich hielt.¹³ Darüber hinaus haben sich Historiker – und dies nicht nur in außenpolitischen Zusammenhängen – lange Zeit schwer getan, die Bedeutung des Rechts für die Entwicklung und Veränderung gesellschaftlicher Verhältnisse und Beziehungen anzuerkennen und entsprechend analytisch zu berücksichtigen, wie auch umgekehrt die Wirkung sozialer Strukturen und Verhältnisse auf die Dynamik des Rechts unterbelichtet blieb.¹⁴

⁸ Tomuschat 1998, S. 347.

⁹ Internationaler Militärgerichtshof (IMG), Urteil vom 1. Oktober 1946, in: Der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher, 1947, Bd. 1, S. 249.

¹⁰ Jescheck 1952, S. 11.

¹¹ Dülffer 1987; Fisch 1984.

¹² Vgl. dazu Hueck 2000, S. 267–285.

¹³ Vgl. Grewe 1988, S. 591–593. Zur politischen Diskussion der Thematik s. Wiegeshoff 2005.

¹⁴ S. dazu, primär auf den innerstaatlichen und innergesellschaftlichen Kontext bezogen, die Überlegungen von Grimm 2000, S. 47–57.

Entwicklung, Kodifizierung und Institutionalisierung des Völkerstrafrechts gehören in den größeren Kontext der Verrechtlichung internationaler Politik, der in den letzten Jahren die Aufmerksamkeit der politikwissenschaftlichen Forschung gefunden hat.¹⁵ Verrechtlichung wird dabei, oftmals im Bezug auf Kant, als ein Prozess der Zivilisierung verstanden, allerdings nicht innergesellschaftlich, sondern zwischenstaatlich. So spricht Jürgen Habermas über die „zivilisierende Kraft universalistischer Rechtsverfahren“, und schon im Titel seiner Studie über die Geschichte des internationalen Rechts nennt der finnische Völkerrechtler Martti Koskenniemi das Völkerrecht „*The Gentle Civilizer of Nations*“.¹⁶ Der Begriff der Verrechtlichung geht auf den Rechtswissenschaftler Otto Kirchheimer (1905–1965) zurück, der darunter die zunehmende juristische Formalisierung originär politischer Entscheidungen verstand und diese Entwicklung scharf kritisierte, weil sie gesellschaftliche Konflikte entpolitisierte und die Politik dadurch letztlich entmachte.¹⁷ Im internationalen Kontext lässt sich dieses Argument ins Positive wenden, wenn man die Schaffung und Institutionalisierung von Rechtsregeln als eine Möglichkeit versteht, durch eine internationale rechtliche Rahmenordnung einen tendenziell globalen normativen Konsens herzustellen, der seinerseits das von Machtinteressen geleitete Handeln des einzelnen Staates reguliert, ein bloßes Recht des Stärkeren verhindert und dadurch friedensfördernd wirkt.

Die Entwicklung und Institutionalisierung völkerstrafrechtlicher Normen spielt im Prozess der Verrechtlichung eine wichtige Rolle. Während sich aber der Normierungs- und Regulierungsanspruch des Völkerrechts im Wesentlichen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen beschränkt und nach wie vor in starkem Maße aus der traditionellen Vorstellung staatlicher Souveränität speist, ist das Völkerstrafrecht in seiner Verbindung mit dem Menschenrechtsschutz mit solchen Souveränitätsvorstellungen nicht zu vereinbaren. Es gehört zu den historischen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs, die für die Dynamisierung der Völkerstrafrechtsentwicklung in den Jahren um 1945 entscheidend waren, dass es unter dem Deckmantel staatlicher Souveränität und des daraus abgeleiteten Verbots einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten zu entsetzlichen Massenverbrechen gekommen war. Während man die völkerstrafrechtlichen Tatbestände des „Verbrechens gegen den Frieden“, also des Angriffskriegs, und der Kriegsverbrechen noch der Logik eines nationalstaatlich bestimmten internationalen Rechts und einer nationalstaatlich bestimmten internationalen Ordnung allgemein zurechnen kann, widerspricht der Tatbestand der Menschheitsverbrechen (*Crimes against Humanity*) dieser Logik. Entscheidend ist hierfür eine individuelle Täterverantwortlichkeit außerhalb des nationalen Rechts.¹⁸

In dieser Perspektive waren die Nürnberger Prozesse und insbesondere der Hauptkriegsverbrecherprozess 1945/1946 der „Anfang vom Ende des Völkerrechts

¹⁵ S. zum Beispiel – und auch zum Folgenden – Pfeil 2011.

¹⁶ Habermas 2004, S. 181; Koskenniemi 2002; vgl. dazu auch Pfeil 2011, S. 13–15.

¹⁷ Pfeil 2011, S. 13; vgl. Kirchheimer 1928.

¹⁸ Vgl. hierzu auch Beck 2004, S. 253 f.

als eines Rechts der Staaten“.¹⁹ In der deutschen Öffentlichkeit, die den Nürnberger Prozessen bis weit in die 1960er Jahre hinein überaus kritisch, ja ablehnend gegenüber stand, hatte Karl Jaspers schon früh argumentiert, die Menschheitsverbrechen des Nationalsozialismus begründeten die Notwendigkeit, eine an den Menschenrechten orientierte Weltrechtsordnung zu schaffen, als deren institutionelle Basis er die UNO begriff.²⁰ Im Zentrum einer solchen auf globalen Menschenrechtsschutz zielenden Weltrechtsordnung stand die Völkerrechtssubjektivität des Individuums. Dieser Individualisierungsprozess spiegelt sich am klarsten im Völkerstrafrecht, auch wenn dessen Entwicklung nach dem Bedeutungsgewinn in Nürnberg in den Jahrzehnten des Ost-West-Konflikts eingefroren wurde. Gleichwohl hat gerade das Völkerstrafrecht – und dies erst recht angesichts seiner Revitalisierung nach 1990 – entscheidenden Anteil an einer Entwicklung, die heute als die Genese eines „Weltinnenrechts“ (Jost Delbrück), eines „Weltbürgerrechts“ (Jürgen Habermas) oder als Herausbildung einer „Weltrechtsgemeinschaft“, so Richard Goldstone, Chefankläger der Jugoslawien- und Ruanda-Tribunale in den 1990er Jahren, betrachtet wird.²¹

Die Individualisierung des internationalen Rechts, für die das Völkerstrafrecht von zentraler Bedeutung ist, gehört zusammen mit der Relativierung der Vorstellung staatlicher Souveränität zu den bestimmenden Veränderungen des internationalen Rechts an der Schwelle zur Gegenwart. Doch handelt es sich bei dieser Entwicklung trotz ihrer aktuellen Dynamisierung um einen historischen Prozess, der nicht nur in der Perspektive der (Völker-)Rechtsgeschichte, sondern auch in weiterer historischer Perspektive genauer Untersuchung bedarf. Völkerstrafrecht lässt sich wie auch das Völkerrecht allgemein auf die drei Politikdimensionen *polity* (als institutionelles System), *policies* (als Politikfeld) und *politics* (als politischer Prozess) beziehen. Hinter der Entwicklung und Veränderung völkerrechtlicher Normen und ihrer Anwendung verbergen sich politische Prozesse, politische Interessen und politische Akteure – und damit ein genuiner Analysebereich der Geschichtswissenschaft.

2.2 Völkerstrafrecht im internationalen System bis zum Zweiten Weltkrieg

Auch wenn die historische Entwicklung des Völkerstrafrechts bis in das Jahr 1872 zurückreicht und nicht zuletzt immer wieder um die Frage eines internationalen Strafgerichts kreiste, ist vor einer teleologischen Interpretation zu warnen, die die Entwicklung und Institutionalisierung des Völkerstrafrechts von seinen Anfängen bis hin zum Den Haager Strafgerichtshof in ein lineares Verlaufsschema bringt, das noch dazu erfolgsgeschichtliche Züge trägt. Über weite Strecken ist die Ge-

¹⁹ Habermas 2004, S. 157.

²⁰ Jaspers 1946, S. 42 f.; Jaspers 1957, S. 201–220.

²¹ Vgl. Pfeil 2011, S. 139.

schichte der völkerstrafrechtlichen Gerichtsbarkeit gerade keine Erfolgsgeschichte, sondern eine Geschichte immer neuer Anläufe zu ihrer Durchsetzung – und immer neuer Hindernisse, die dieser Durchsetzung von unterschiedlichen Akteuren in den Weg gelegt wurden. Selbst die aktuellen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag und seiner Tätigkeit im ersten Jahrzehnt nach der Gründung entziehen sich einer erfolgsgeschichtlichen Deutung. Noch immer verweigert sich etwa ein Drittel der Staaten, unter ihnen die Großmächte USA, Russland und China, der Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof, was seine Handlungsmöglichkeiten spürbar einschränkt. Aber auch das Wirken der existierenden völkerstrafrechtlichen Gerichte – neben den permanenten Strafgerichtshof treten ja verschiedene Einzeltribunale – ist immer wieder mit Schwierigkeiten, nicht zuletzt innergesellschaftlichen Akzeptanzproblemen, konfrontiert.

Vergessen wird oftmals die Tatsache, dass sich die Etablierung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit, auf die man sich in den 1990er Jahren verständigt hatte, nicht in der Errichtung und dem Wirken des Internationalen Strafgerichtshofs und einiger anderer internationaler oder internationalisierter (hybrider) Gerichte erschöpft, sondern dass insbesondere der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag grundsätzlich nur dann tätig werden soll, wenn die nationale Strafjustiz nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Strafverfolgung der Völkerrechtsverbrechen zu gewährleisten (Komplementaritätsprinzip).²² Damit war auch endgültig das auf den deutschen Staats- und Völkerrechtler Heinrich Triepel und seinen italienischen Kollegen Dionisio Anzilotti zurückgehende einflussreiche Konzept des Dualismus überwunden, welches just in den Jahren um 1900, als sich das moderne Kriegsrecht auszuformen begann, eine scharfe Trennlinie zwischen Völkerrecht und Landesrecht (innerstaatlichem Recht) zog. Völkerrecht, so die Vertreter der dualistischen Theorie, könne innerhalb von Staaten nicht angewandt werden, es sei denn, die nationale Gesetzgebung sehe Bestimmungen zur Transformation völkerrechtlicher Vorgaben vor.²³

Doch auch jenseits dieses Transformationserfordernisses bedeutet eine nationale Strafverfolgung hohe Ansprüche nicht nur an die rechtlichen und institutionellen Strukturen in den betroffenen Staaten, von einer entwickelten und stabilen Rechtsstaatlichkeit bis hin zur spezifischen Kompetenz des mit der Strafverfolgung befassten Personals. Sie bedarf auch des politischen Willens und der gesellschaftlichen Bereitschaft. Gerade die Geschichte der Verfolgung und Ahndung von Kriegs- und Menschheitsverbrechen in Deutschland, sowohl nach dem Ersten, als auch nach dem Zweiten Weltkrieg, liefert eine Vielzahl von Belegen dafür, in welchem Maße die erfolgreiche Anwendung von Völkerstrafrecht nicht nur von internationalen, sondern auch von nationalen, von innergesellschaftlichen Voraussetzungen abhängig ist.²⁴

²² S. IStGH-Statut (Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs), Präambel, Art. 1 und Art. 17; vgl. auch Safferling 2011, S. 282 f.

²³ Triepel 1899; Anzilotti 1905; vgl. Rigaux 1995, S. 144.

²⁴ Für die Entwicklungen nach 1918 s. insbesondere Hankel 2003 sowie Wiggenhorn 2005. Aus der Fülle der Literatur zu den Entwicklungen nach 1945 s. den Überblick von Weinke 2006 sowie Weinke 2008, S. 20–33; ferner auch von Miquel 2004.

Betrachtet man die Entwicklung von Völkerstrafrecht und Völkerstrafrechtspolitik seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts,²⁵ lässt sich festhalten, dass diese Entwicklung im Sinne eines konvergenten politischen Handelns der Staatengemeinschaft sich zum einen aus dem Strukturwandel des internationalen Systems speiste, dass sie aber zum anderen immer wieder von situativen Erfahrungen mit den Realitäten von Krieg und staatlichem Gewalthandeln – und dem Willen, die Wiederholung solcher Katastrophen zu verhindern – befeuert wurde. Dies gilt bereits für die Frühphase der Kodifizierung eines *Ius in bello*, in Ansätzen schon in der Genfer Konvention von 1864 und ihrer Erweiterung in den folgenden Jahrzehnten durch eine Reihe von Zusatzartikeln, die zwar nicht ratifiziert, aber von vielen Staaten zumindest respektiert wurden. Es ist bekannt, wie sich 1864 in der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und der ersten Genfer Konvention die Erfahrungen des Krimkriegs und des österreichischen Krieges gegen Piemont-Sardinien und Frankreich spiegelten, und die Fortentwicklung des seit 1864 kodifizierten humanitären Völkerrechts ist ohne die Bezüge zu anderen Kriegen dieser Zeit, vom amerikanischen Bürgerkrieg bis zum deutsch-französischen Krieg, nicht zu denken. Hinzu trat die Übertragung liberaler Vorstellungen des Rechtsstaats auf die internationalen Beziehungen, ein Argument, das insbesondere in der internationalen Völkerrechtswissenschaft eine Rolle spielte.²⁶ Gleichwohl scheiterte die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs oder auch nur das Bemühen um eine international einheitliche Ahndung von Verstößen gegen die Genfer Konvention an der blockierenden Wirkung des Souveränitätsprinzips, das in den Augen vieler Politiker, Diplomaten und Militärs, aber auch von Völkerrechtlern, solche Maßnahmen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten verbot.

Politisch gewann das Völkerstrafrecht dennoch an Bedeutung. Es wurde in zunehmendem Maße Gegenstand und Argument der internationalen Politik. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage von Kriegsverbrechen, also von Verstößen gegen das in der Genfer Konvention, vor allem aber in der Haager Landkriegsordnung (1899/1907) kodifizierte *Ius in bello*. Doch schon im Zusammenhang mit den Balkan-Kriegen 1912/1913, insbesondere jedoch nach Beginn des Ersten Weltkriegs ging es auch um Verbrechen jenseits der klassischen Kriegsverbrechen. In einem Bericht des *Carnegie Endowment of International Peace* zu den Balkankriegen war von Verbrechen gegen die Menschlichkeit die Rede, und 1915 warnten die Regierungen Großbritanniens, Frankreichs und Russlands das Osmanische Reich, die Verantwortlichen für die Verbrechen der Türkei gegen die Menschlichkeit und die Zivilisation („*crimes against humanity and civilization*“) würden am Ende des Krieges zur Rechenschaft gezogen.²⁷ Derartige Äußerungen verweisen auf den

²⁵ Eine geschichtswissenschaftliche Gesamtdarstellung der Entwicklung von Völkerstrafrecht und Völkerstrafrechtspolitik vom 19. bis ins beginnende 21. Jahrhundert existiert bislang nicht, obwohl sich auch Historiker seit einigen Jahren des Themenkomplexes annehmen und mittlerweile Arbeiten zu vielen Einzelfragen existieren. Zu erwähnen ist aber die Darstellung des Politikwissenschaftlers und Journalisten Gary Jonathan Bass 2000.

²⁶ Segesser 2010, S. 140.

²⁷ Vgl. Segesser 2008, S. 9–11.

politischen Bedeutungsgewinn des Völkerstrafrechts und darauf bezogener Argumentationsfiguren, und in der Tat erlangte am Ende des Ersten Weltkriegs in der Pariser Friedenskonferenz die Bestrafung von Kriegsverbrechen (und der für sie Verantwortlichen) eine große Bedeutung. Dahinter stand nicht zuletzt der Druck der öffentlichen Meinung in den Siegerstaaten. Der Erste Weltkrieg war stärker als jeder frühere Krieg auch ein Krieg der öffentlichen Meinungen, in dem propagandistisch an den jeweiligen Heimatfronten nicht zuletzt die Berichte über Kriegsverbrechen und Kriegsgräuere eine wichtige Rolle spielten.

Angesichts dieser Entwicklung war an eine Rückkehr zu der in Europa über Jahrhunderte gepflegten Amnestiepraxis am Ende von Kriegen, also den Verzicht auf eine Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, nicht mehr zu denken.²⁸ Gerade weil man den Kriegsgegner bereits in den Kriegsjahren öffentlich kriminalisiert hatte, fand die Denkfigur der Kriminalisierung nach Kriegsende fast zwangsläufig auch Eingang in die Friedenskonferenz und den Friedensvertrag. Schon in der alliierten Mantelnote zum Versailler Vertrag vom 16. Juni 1919, nicht erst in den einzelnen relevanten Bestimmungen des Vertrags, kam das zum Ausdruck: Nicht nur setzten sich die Siegermächte, anknüpfend an die Propaganda der Kriegsjahre, gleich mit „*practically the whole civilized mankind*“, sondern sie betrachteten den Friedensvertrag auch als ein Urteil – „*judgement*“ – über Deutschland als einen „*criminal state*“: „*Germany saw fit to gratify her lust for tyranny by resort to war*“, „*the greatest crime against humanity and the freedom of peoples*“.²⁹

Die Entwicklung unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg war freilich ambivalent, und diese Ambivalenz konstituiert in geschichtswissenschaftlicher Perspektive einen zentralen Untersuchungsbereich, nämlich die Abhängigkeit der Entwicklung, Fixierung und Anwendung völkerstrafrechtlicher Normen von politischen Interessen und Zielen, anders gewendet: das Spannungsverhältnis zwischen politischen und rechtlichen Entwicklungen. So war der Versailler Friedensvertrag mit Deutschland in seinen einschlägigen Bestimmungen eindeutig. Nicht nur verlangte Artikel 227 eine Anklage und einen Prozess vor einem eigens zu diesem Zweck errichteten internationalen Gerichtshof (ohne deutsche Beteiligung) gegen Wilhelm II., sondern in Artikel 228 hatte die deutsche Regierung den Siegermächten auch das Recht einzuräumen, die „wegen eines Verstoßes gegen die Gesetze und Gebräuche des Krieges angeklagten Personen vor ihre Militärgerichte zu ziehen“, was eine Auslieferungsverpflichtung implizierte.³⁰ Doch die friedensvertraglich festgelegte Regelung kam nicht zur Durchführung. Das lag nicht nur an dem heftigen Widerstand gegen diese Bestimmungen in den betroffenen Staaten, sondern auch daran, dass insbesondere Repräsentanten der Vereinigten Staaten fürchteten, eine Umsetzung der völkerstrafrechtlichen Bestimmungen der Friedensverträge würde die Stabilisierung der betroffenen Nachkriegsgesellschaften und damit auch die Stabilisierung der europäischen Nachkriegsordnung gefährden. US-Außenminister Robert Lan-

²⁸ Vgl. Simpson 1995, S. 41–43 sowie Weber 1995, S. 367 f.

²⁹ Vgl. Link 2010, S. 239 (dort auch die Zitate).

³⁰ Der Friedensvertrag zwischen Deutschland und den Alliierten und Assoziierten Mächten. Amtlicher Text der Entente und amtliche deutsche Übertragung, Berlin-Charlottenburg 1919, S. 120 f.

sing, Vorsitzender der in Paris ins Leben gerufenen *Commission on the Responsibilities of the Authors of the War and the Enforcement of Penalties*, betonte noch während der Pariser Konferenz: „*We must look to the future even though we forget the immediate demands of justice. Reprisals and reparations are all very well, but will they preserve society from anarchy and give the world enduring peace?*“³¹

Lansings Einschätzung muss man nicht als Absage an die Ahndung von Kriegsverbrechen bewerten. Aber der amerikanische Außenminister betonte eine Zweckhaftigkeit von Völkerstrafrecht, die in dem Primärziel der Sanktionierung von Völkerrechtsverbrechen nicht aufgeht, sondern die auf weiter reichende politische Ziele (Stabilität, Frieden) hin ausgerichtet ist. Völkerrechts- oder Völkerstrafrechtsidealismus und (außen-)politischer Realismus widersprechen sich in einer solchen Perspektive nicht, sondern bilden zwei Seiten einer Medaille. Der Nutzen der Anwendung von Völkerstrafrecht musste sich in seiner stabilitätsfördernden und friedenssichernden Wirkung zeigen, wie es am Ende des Zweiten Weltkriegs Robert H. Jackson, der amerikanische Chefankläger in Nürnberg und Vordenker einer globalen völkerstrafrechtlichen Ordnung, betonte. Die nationalsozialistischen Verbrechen waren für Jackson auch eine Möglichkeit, die internationale Gemeinschaft von der Notwendigkeit eines weltweiten Strafrechtsregimes zu überzeugen, das, juristisch gesprochen, nicht primär individualpräventiv im Sinne von Abschreckung wirken sollte, sondern vielmehr generalpräventiv: erziehend, bewusstseinsbildend, normstabilisierend und damit letztlich pazifizierend.³²

Nach dem Ersten Weltkrieg mangelte es den Alliierten an dem gemeinsamen politischen Willen und der entsprechenden Geschlossenheit bei der Anwendung völkerstrafrechtlicher Normen. Das wiederum bot dem Deutschen Reich günstige Bedingungen für die Zurückweisung und Obstruktion der vertraglich fixierten völkerstrafrechtlichen Maßnahmen. Auf deutscher Seite wurde die Zurückweisung dieser Maßnahmen ein wichtiger Teil der politisch betriebenen und gesellschaftlich auf breitem Konsens beruhenden nationalen Verteidigungsstrategie gegenüber dem „Schmachfrieden“ von Versailles.³³ Die Zurückweisung des alliierten Strafverfolgungsanspruchs lässt sich mit dem Kampf gegen die alliierten Reparationsforderungen vergleichen, weil sich in deutscher Sicht sowohl in den Reparations- als auch in den Strafverfolgungsbestimmungen des Versailler Vertrags – und die entsprechenden Artikel folgten im Vertragstext unmittelbar aufeinander – die ungerechte und demütigende Behandlung Deutschlands spiegelte. Die in deutscher Regie vor dem Reichsgericht durchgeführten Leipziger Prozesse zwischen 1921 und 1927, die entweder mit Freisprüchen oder mit ausgesprochen milden Urteilen für eine minimale Zahl von Angeklagten endeten, waren ebenso sehr das Resultat einer obstruktiven deutschen Haltung wie eines nachlassenden alliierten und insbesondere amerikanischen und britischen Interesses an einer umfassenden und harten Strafverfolgung.

³¹ *US Secretary of State* Robert Lansing, 15.5.1919, zit. nach: Willis 1982, S. 94 f.; vgl. auch Simpson 1995, S. 43 f.

³² Vgl. dazu die rechtswissenschaftliche Argumentation in zeitlicher Nähe zu den NS-Verbrechen und den Nürnberger Prozessen bei Radbruch 1946, S. 3–6, oder Jescheck 1952, S. 195; s. auch Jäger 1995, S. 341, oder Mohr 1995, S. 407.

³³ Dülffer 2010, S. 10.

Völkerstrafrechtspolitik

Praxis des Völkerstrafrechts

Safferling, C.; Kirsch, S. (Hrsg.)

2014, XXIX, 470 S. 1 Abb., Hardcover

ISBN: 978-3-642-28933-0